

LUẬT TỔ CHỨC CHÍNH PHỦ NĂM 2015: NHỮNG NỘI DUNG CẦN TIẾP TỤC SỬA ĐỔI HOÀN THIỆN

PGS.TS. LÊ MINH THÔNG (*)

Tóm tắt: Thực tiễn sau 3 năm thi hành Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 cho thấy, tổ chức và hoạt động của Chính phủ khóa XIV đã và đang đạt được nhiều kết quả tích cực. Tuy nhiên, để đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước, tiếp tục sắp xếp các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị nói chung theo Nghị quyết số 18-NQ/TW của Hội nghị Trung ương lần thứ sáu, khóa XII và tiếp tục cải cách bộ máy hành chính nhà nước theo Nghị quyết số 56/2017/QH14, cần tiếp tục nghiên cứu, cung cấp các luận cứ khoa học để sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.

Từ khóa: Hoàn thiện; Luật tổ chức Chính phủ năm 2015; sửa đổi, bổ sung.

Abstract: After 3 years since the implementation of the Law on Organization of the Government 2015, in fact, it has shown that the organization and operation of the 14th Government have been achieving many positive results. However, to meet the development requirements of the country, continue arranging the agencies and organizations in the political system in general in accordance with Resolution No. 18-NQ/TW of the 6th plenary session of the 12th Central Committee, and further improving the state administrative apparatus in accordance with Resolution No. 56/2017/QH14, it is necessary to continue to research and provide scientific reasoning for amendment and appending of the Law on Organization of the Government 2015.

Keywords: Improvement; Law on Organization of the Government 2015; amendment and appending.

Ngày nhận bài: 15/8/2018 Ngày biên tập: 19/12/2018 Ngày duyệt đăng: 17/01/2019

1. Những điểm mới trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015

1.1 Về vị trí, vai trò của Chính phủ

Nhiệm vụ, quyền hạn hành pháp của Chính phủ được quy định trong Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 có 2 điểm mới quan trọng, đó là:

- Khẳng định nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng hàng đầu của Chính phủ là tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật^(*); trước hết là nhiệm vụ, quyền hạn lập quy: "Ban hành kịp thời và đầy đủ các văn bản pháp luật để thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước và để thực hiện các nhiệm vụ được

giao" (khoản 1 Điều 6). Đây không chỉ là một bước tiến về kỹ thuật lập pháp, mà còn thể hiện nhận thức rất rõ về vai trò, trách nhiệm hành pháp của Chính phủ trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền, coi pháp luật là công cụ quan trọng nhất trong tổ chức và hoạt động quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước.

- Cụ thể hóa thẩm quyền hoạch định chính sách của Chính phủ. Chính phủ có nhiệm vụ, quyền hạn đề xuất, xây dựng trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền các chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các chương trình, dự án khác (khoản 1, khoản 2 Điều 7).

Tiếp tục khẳng định tinh thần đổi mới về cách thức, phương pháp thực thi nhiệm vụ,

(*) *Trợ lý Chủ tịch Quốc hội*

uyền hạn của Chính phủ bảo đảm linh hoạt, hiệu quả, đó là:

- Quy định rõ hơn nguyên tắc và một số nội dung phân cấp quan trọng, tạo cơ sở cho cấp tục đẩy mạnh phân cấp hợp lý trên các lĩnh vực; lần đầu tiên khẳng định nguyên tắc phân quyền hợp lý trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Đây là cơ sở tiền đề cho việc xây dựng Chính phủ phân quyền trong quan hệ với chính quyền địa phương, thúc đẩy đổi mới mạnh mẽ hoạt động của Chính phủ và của các bộ, ngành, từng bước hình thành tự quản địa phương.

- Khẳng định rõ việc ủy quyền của Chính phủ cho chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ với các điều kiện bảo đảm mức hiệu nhiệm vụ đó (khoản 1 Điều 25).

- Không quy định những vấn đề quan trọng bắt buộc phải đưa ra phiên họp Chính phủ để thảo luận tập thể và quyết định theo đa số⁽²⁾; đồng thời, quy định rõ trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ: "Trong trường hợp Chính phủ không họp, Thủ tướng Chính phủ quyết định gửi lấy ý kiến các thành viên Chính phủ bằng văn bản" (khoản 2 Điều 44).

1.2 Vai trò, trách nhiệm, nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ

- Trên tinh thần và nội dung quy định mới của Hiến pháp về nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ đối với hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã khẳng định đầy đủ và rõ hơn vị trí của Thủ tướng Chính phủ là "người đứng đầu Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước" (khoản 2 Điều 4). Với quy định này, thiết chế Thủ tướng Chính phủ đã cơ bản được hoàn thiện, là một thiết chế độc lập có vị trí rõ ràng, có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn riêng và hoạt động theo chế độ thủ trưởng. Điều này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc phát huy vai trò, trách nhiệm của Thủ tướng trong lãnh đạo và điều hành hoạt động, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước.

- Tạo cơ sở cho sự phân công, tách bạch các hoạt động cơ bản của bộ máy hành chính

nhà nước ở trung ương, theo đó, Chính phủ tập trung vào xây dựng, ban hành cơ chế chính sách, thể chế quản lý; Thủ tướng lãnh đạo và điều hành hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước; bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ tổ chức thực thi chính sách, pháp luật trong quản lý ngành, lĩnh vực.

Cụ thể hóa quy định mang tính cải cách nhất của Hiến pháp năm 2013 về cơ chế thực thi quyền lực của Chính phủ là chuyển từ Chính phủ sang cho Thủ tướng Chính phủ và trò lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của hệ thống hành chính quốc gia. Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 còn bổ sung một số nhiệm vụ mới cho Thủ tướng Chính phủ nhằm đề cao vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu hệ thống hành chính trong việc đẩy mạnh cải cách hành chính, tăng cường kỷ luật kỷ cương, xây dựng nền hành chính thống nhất, thông suốt liên tục, dân chủ, hiện đại, phục vụ nhân dân. Có 7 nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 chuyển toàn bộ hoặc một phần cho Thủ tướng Chính phủ thực hiện. Cụ thể là:

- Chuyển giao toàn bộ từ Chính phủ sang cho Thủ tướng nhiệm vụ: 1) "Quản lý và điều hành hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương...". Quy định đó đề cao vị trí, vai trò và trách nhiệm của Thủ tướng nhằm bảo đảm tăng cường tính chủ động, linh hoạt, nhanh nhạy, kịp thời trong quản lý, điều hành, tính thống nhất, thông suốt, liên tục trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Chuyển giao các nhiệm vụ được tách ra từ một số nhiệm vụ của Chính phủ, trong đó cơ bản yếu là các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến quản lý đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống hành chính nhà nước; "Chỉ đạo và thống nhất quản lý cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương"; "Lãnh đạo, chỉ đạo, tổ chức thanh tra, kiểm

tra các hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước"; 4) "Lãnh đạo, chỉ đạo việc kiểm tra, thanh tra công tác quản lý cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương"; 5) "Quyết định việc phân cấp quản lý công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính của bộ máy nhà nước"; 6) "Lãnh đạo, chỉ đạo việc quản lý, điều hành toàn bộ cơ sở vật chất, tài chính và nguồn ngân sách nhà nước để phục vụ cho sự vận hành của bộ máy nhà nước"; 7) "Lãnh đạo, chỉ đạo công tác cải cách hành chính và cải cách chế độ công vụ, công chức trong hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương".

Như vậy, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 lần đầu tiên xác lập cơ chế đồng bộ thực thi quyền lực của Thủ tướng Chính phủ theo tinh thần giao nhiệm vụ quản lý, điều hành gắn với đề cao trách nhiệm của Thủ tướng, đồng thời giao cho Thủ tướng quyền điều hành về tài chính, ngân sách nhà nước và quyền hạn quyết định về công tác nhân sự để bảo đảm thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ được giao. Để bảo đảm tính chủ động, linh hoạt, hiệu quả trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được giao, Luật quy định Thủ tướng có quyền quyết định phân cấp quản lý cán bộ, công chức, viên chức, nhất là có thể ủy quyền cho bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ trong phạm vi thẩm quyền của Thủ tướng (điểm đ và điểm g khoản 2 Điều 28).

1.3 Mối quan hệ giữa bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ với bộ, cơ quan ngang bộ và đối với chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ

Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã phân định rõ mối quan hệ giữa bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ với bộ, cơ quan ngang bộ; đối với chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ. Theo đó, Luật có một chương quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ (Chương IV); Chương V quy định về bộ, cơ quan ngang bộ và cơ quan thuộc Chính phủ.

- Trong quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã có một cách tiếp cận hoàn toàn mới, lần đầu tiên phân định rõ 2 loại nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ: 1) với tư cách là thành viên Chính phủ; 2) với tư cách là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm lãnh đạo công tác của bộ, cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc.

Theo quy định của Luật, bộ, cơ quan ngang bộ có chức năng quản lý nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực (khoản 1 Điều 39), nhưng trật tự đã hoàn toàn khác so với Luật tổ chức Chính phủ năm 2001. Đó là, chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ xuất phát và hình thành trên cơ sở thẩm quyền và trách nhiệm của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã được Hiến pháp quy định. Đây là bước tiến quan trọng về nhận thức và kỹ thuật lập pháp.

Luật đã khẳng định bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ là người đứng đầu hành chính về ngành, lĩnh vực được phân công, có thẩm quyền cao nhất trong việc quản lý hành chính đối với ngành, lĩnh vực đó. Cơ cấu tổ chức bộ máy của bộ, cơ quan ngang bộ được thành lập để giúp bộ trưởng thực hiện thẩm quyền này. Chức năng, thẩm quyền của bộ, cơ quan ngang bộ là sự chuyển hoá chức năng, thẩm quyền của bộ trưởng và bộ trưởng phải chịu hoàn toàn trách nhiệm về mọi hoạt động quản lý của bộ mình đối với ngành, lĩnh vực được phân công.

- Vị trí, chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ đã được Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định: "Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực; tổ chức thi hành và kiểm tra việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc" (khoản 1 Điều 39).

So với Luật tổ chức Chính phủ năm 2001, về mặt nội dung, quy định này của Luật năm 2015 có 2 điểm mới: 1) bổ chức năng thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước; 2) bổ sung chức năng tổ chức thi hành và kiểm tra việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Hai điều chỉnh này đối với chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ là nỗ lực lập pháp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước và tổ chức thi hành pháp luật của bộ, cơ quan ngang bộ đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi cả nước trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, pháp luật là công cụ quan trọng nhất trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Mặt khác, việc bổ sung chức năng tổ chức thi hành pháp luật là bước đổi mới quan trọng hướng tới phân công rành mạch giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với bộ, cơ quan ngang bộ. Theo đó, bộ, cơ quan ngang bộ tiến tới phải thực sự trở thành cơ quan có vai trò chủ yếu là tổ chức thực thi pháp luật trong quản lý ngành, lĩnh vực.

- Tinh giản tổ chức bộ máy theo tinh thần cải cách hành chính lần đầu tiên trở thành giải pháp lập pháp. Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã quy định cụ thể về số lượng cấp phó và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, tạo khuôn khổ thể chế vững chắc thúc đẩy cải cách tổ chức bộ máy, đổi mới phương thức làm việc của cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương.

- Kế thừa các quy định của Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 và cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 bổ sung quy định về mối quan hệ của các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao và mối quan hệ của các bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ với chính quyền địa phương⁴⁹.

2. Những vấn đề đặt ra cần tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện

Thực tiễn gần 3 năm thi hành Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 cho thấy, tổ chức và

hoạt động của Chính phủ nhiệm kỳ khóa XIV đã và đang đạt được nhiều kết quả tích cực. Tuy nhiên, trước sự phát triển của đất nước, yêu cầu về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế đang đặt ra không ít vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, cung cấp các luận cứ khoa học để sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, đáp ứng yêu cầu của Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6, khóa XII: "Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả", Nghị quyết số 56/2017/QH14 về tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả.

2.1 Về vị trí, vai trò và tính chất của Chính phủ trong tổ chức bộ máy nhà nước

- Căn cứ Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 xác định Chính phủ với ba tư cách: cơ quan hành chính nhà nước cao nhất; cơ quan thực hiện quyền hành pháp; cơ quan chấp hành của Quốc hội. Các quy định về thẩm quyền, nhiệm vụ, mối quan hệ của Chính phủ với các thiết chế quyền lực trong bộ máy nhà nước tại Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 vẫn chưa thật sự làm rõ được ba tính chất của Chính phủ, đặc biệt chỉ làm rõ được tính chất "hành pháp" của Chính phủ, mặc dù tính chất này lần đầu tiên được khẳng định và là một điểm mới của Luật tổ chức Chính phủ. Do chưa thật sự làm rõ được các tính chất của Chính phủ nên trong nhận thức và trong thực tiễn vẫn chưa khắc phục được sự lẫn lộn, đồng nhất tính chất "hành chính nhà nước cao nhất và tính chất hành pháp" của Chính phủ; thậm chí đồng nhất tính hành pháp với tính chấp hành của Chính phủ trong mối quan hệ với Quốc hội.

Vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu là, trong khuôn khổ quy định về Chính phủ trong Hiến pháp năm 2013, cần phân biệt rõ ràng vị trí, vai trò của Chính phủ trong các tư cách cơ quan hành chính cao nhất; cơ quan thực hiện quyền hành pháp; cơ quan chấp hành của Quốc hội. Đây là vấn đề khó do cách quy định về Chính phủ trong Hiến pháp năm 2013, nhưng nếu không nghiên cứu để phân

Định ba tư cách này, dù chỉ là tương đối để các định rõ hơn các tương đồng và khác biệt trong nội hàm ba tư cách nêu trên của Chính phủ thì sẽ khó có nhận thức mới để tạo đột phá trong đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ. Do đó, cần tập trung làm rõ bản chất của Chính phủ với tư cách là cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Để làm rõ quyền hành pháp do Chính phủ theo quy định của Hiến pháp năm 2013, không chỉ đơn giản là việc xác định, nhận diện được các thẩm quyền trách nhiệm, nhiệm vụ nào của Chính phủ là thuộc phạm vi quyền hành pháp, mà là vị thế của Chính phủ trong mối tương quan với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp và quyền tư pháp.

- Chính phủ khóa XIV luôn hướng tới mục tiêu xây dựng một chính phủ kiến tạo phát triển. Dù cơ sở lý luận và thực tiễn về chính phủ kiến tạo phát triển còn có nhiều quan điểm và cách tiếp cận khác nhau⁽⁶⁾ nhưng quyết tâm chính trị của Chính phủ về một chính phủ kiến tạo, liêm chính là cơ sở quan trọng để cải cách tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong giai đoạn phát triển mới. Để quyết tâm chính trị của Chính phủ được thực thi hiệu quả, phải thể chế hóa quyết tâm chính trị này thành các quy định của pháp luật, mà biểu hiện tập trung nhất là các quy định trong Luật tổ chức Chính phủ sắp được sửa đổi, bổ sung. Một số nhà khoa học đã chỉ ra rằng "nội hàm của chính phủ kiến tạo" có tới 4 chiều cạnh: "*Đầu tiên*, Chính phủ kiến tạo thì bản thân phải có đủ năng lực, đủ minh bạch, đủ khả năng giải trình. *Thứ hai*, là có đủ khả năng tạo ra tầm nhìn tốt và chính sách tốt. Chính sách tốt gồm từ tư duy, tầm nhìn, triết kế thực thi và chuyên nghiệp... *Thứ ba*, một Chính phủ kiến tạo là Chính phủ tương tác thân thiện với xã hội, người dân, với thị trường và doanh nghiệp với sự minh bạch và rạch nhiệm giải trình. *Thứ tư*, Chính phủ kiến tạo là biết tạo ra và chia sẻ sự phát triển"⁽⁶⁾.
Sống chiều cạnh trong nội hàm khái niệm chính phủ kiến tạo phát triển mặc dù chưa đầy đủ, nhưng cơ bản đã phác thảo được "bóng dáng" của một chính phủ kiến tạo, đặt ra các yêu cầu cơ bản để cải cách Chính phủ.

Việc nghiên cứu làm rõ hơn các cơ sở khoa học của chính phủ kiến tạo trong điều kiện thực tiễn Việt Nam sẽ gợi mở được nhiều vấn đề để sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức Chính phủ trong thời gian tới.

2.2 Về mối quan hệ của Chính phủ với cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền tư pháp

Trên cơ sở nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước được quy định trong Hiến pháp năm 2013, các luật về tổ chức bộ máy nhà nước được Quốc hội khóa XIII thông qua (Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014) đã quy định cụ thể mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm thể hiện sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực. Trong đó, mối quan hệ giữa Chính phủ - cơ quan thực hiện quyền hành pháp với cơ quan thực hiện quyền lập pháp và cơ quan thực hiện quyền tư pháp được thể hiện như sau:

- *Mối quan hệ giữa Quốc hội với Chính phủ*: Quốc hội quy định tổ chức và hoạt động của Chính phủ; bầu Thủ tướng Chính phủ và phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, chịu sự giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chính phủ đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Các dự án luật, pháp lệnh không do Chính phủ trình phải được Chính phủ xem xét, cho ý kiến trước khi trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội về các quyết định, chủ trương, chính sách của mình; về kết quả, hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước; về các chủ trương, chính sách do mình đề xuất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền,...

- *Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Chính phủ:* Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ và căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thành viên Chính phủ. Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của Chính phủ; Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với Chủ tịch nước.

- *Mối quan hệ giữa Tòa án nhân dân với Chính phủ:* Tòa án nhân dân có quyền phán xét các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính, của cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính.

Từ thực tiễn nêu trên có thể thấy rằng, mối quan hệ giữa Quốc hội - cơ quan thực hiện quyền lập pháp, Chủ tịch nước - nguyên thủ quốc gia và Tòa án nhân dân - cơ quan thực hiện quyền tư pháp với Chính phủ chủ yếu thể hiện ở một chiều theo hướng kiểm soát hoạt động của Chính phủ mà chưa có chiều ngược lại là Chính phủ kiểm soát hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước và Tòa án nhân dân. Ngoài quyền đề xuất, xây dựng và trình chính sách, Luật tổ chức Quốc hội và Luật tổ chức Chính phủ chưa có quy định nào cho thấy sự tác động trở lại của Chính phủ đối với Quốc hội, chẳng hạn như khi thực hiện quyền trình dự án luật, dự toán ngân sách nhà nước và các dự án khác mà trong quá trình Quốc hội thảo luận, Chính phủ xét thấy không phù hợp với thực tiễn, không có điều kiện và khả năng tổ chức thực thi thì Chính phủ có quyền rút lại dự án đó không. Hoặc trong quá trình tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật, nếu Chính phủ phát hiện có những quy định trong các đạo luật của Quốc hội trái Hiến pháp hoặc không có khả năng ngân sách và nguồn lực để tổ chức thực hiện thì việc kiến nghị với Quốc hội hoặc xử lý như thế nào cũng chưa được quy định cụ thể trong các luật của Quốc hội.

Bên cạnh đó, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Tòa án nhân dân cũng không có quy định nào cho thấy sự tác động trở lại của Chính phủ đối với Tòa án nhân dân. Ở các nước, Viện công tố thuộc Chính phủ nên trong quá trình thực hiện quyền truy tố, Viện

công tố thực hiện vai trò là cơ quan đại diện quyền lực công, thể hiện quan điểm, thái độ và sự phản ứng của công quyền trước các tranh chấp pháp lý, các vụ án được đưa ra xem xét tại Tòa án. Ở nước ta, cơ quan được giao thực hiện quyền công tố là Viện kiểm sát nhân dân, độc lập với Chính phủ. Mặt khác theo quy định của Luật tổ chức Tòa án nhân dân thì hệ thống Tòa án ở nước ta được tổ chức từ trung ương đến địa phương như một hệ thống khép kín, Tòa án cấp trên lãnh đạo Tòa án cấp dưới và Tòa án cấp dưới trực thuộc Tòa án cấp trên cả trên phương diện quan hệ tổ tụng và quan hệ hành chính; Tòa án nhân dân tối cao quản lý các Tòa án địa phương mà không phải Chính phủ như đã từng được quy định trong các luật tổ chức Tòa án trước đây. Do đó, Chính phủ không có cơ chế nào để kiểm soát hoạt động của cơ quan thực hiện quyền tư pháp.

Từ những vấn đề nêu trên đặt ra yêu cầu phải tiếp tục nghiên cứu, làm rõ hơn mối quan hệ giữa Chính phủ đối với Quốc hội, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân để thực hiện tốt hơn nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp theo đúng tinh thần kiểm soát quyền lực được quy định trong Hiến pháp năm 2013.

2.3 Về tổ chức bộ máy Chính phủ

Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã thể chế hóa nhiều vấn đề liên quan đến tính chất, vị trí, chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của Chính phủ. Tuy nhiên, từ nhiệm kỳ khóa XII đến nay, bộ máy Chính phủ hầu như không có thay đổi đáng ghi nhận. Trong khi Đảng, Nhà nước đã có những chủ trương đổi mới mạnh mẽ các thể chế kinh tế; mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội đang đổi mới tích cực, thì bộ máy hành chính nhà nước chưa có cải cách tương ứng, đồng bộ với cả cách kinh tế. Sự thiếu đồng bộ này đã không phát huy tốt các điểm mới trong các quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 liên quan đến mục tiêu tái cơ cấu bộ máy hành chính nhà nước. Một số hạn chế, bất cập trong việc sắp xếp, kiện toàn cơ cấu tổ chức của Chính phủ, của các

cơ quan ngang bộ vẫn chưa được khắc phục sau 3 năm thi hành Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, cụ thể là:

- Cơ cấu tổ chức Chính phủ chậm đổi mới, không toàn theo hướng tinh gọn, hiệu quả. Cơ cấu tổ chức Chính phủ được xác định gồm 22 cơ quan ngang bộ từ khóa XII tiếp tục được duy trì trong khóa XIII và khóa XIV, mặc dù Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã có những điều chỉnh quan trọng không chỉ vị trí của Chính phủ mà cả thẩm quyền, nhiệm vụ, chức năng và các mối quan hệ với mô hình tổ chức Chính phủ bao gồm các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực cần phải được nhìn nhận, đánh giá toàn diện. Để thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6 khóa XII về tinh gọn bộ máy của hệ thống chính trị, cần nghiên cứu giảm số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ xuống mức phù hợp thông qua việc tái cơ cấu lại các bộ, cơ quan ngang bộ, sáp nhập các bộ có nhiệm vụ, chức năng gần nhau để giảm số lượng, vừa khắc phục tình trạng chồng chéo nhiệm vụ, chức năng giữa một số bộ, ngành đúng theo nguyên tắc bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực.

- Việc sắp xếp, sáp nhập các bộ thành bộ quản lý đa ngành chưa thật sự đi liền với việc tinh gọn sâu về chức năng, cắt giảm, lồng ghép nhiệm vụ dẫn đến khối lượng công việc, phạm vi lĩnh vực quản lý của bộ trở nên phức tạp. Việc sáp nhập không kèm theo tái cơ cấu tổ chức bên trong của các bộ khiến cho tổ chức bộ máy bên trong bộ, cơ quan ngang bộ vẫn còn chồng chéo, nhiều tầng nấc trung gian, đầu mối đơn vị hành chính tăng cao.

- Cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ vẫn phổ biến theo mô hình truyền thống, tổng cục được thành lập ngay càng tăng, tổng cục cục cũng tổ chức cục, vụ, văn phòng, thanh tra, đơn vị sự nghiệp tạo nên mô hình bộ trong bộ, không những làm tăng chi phí công kênh của bộ máy mà còn làm tăng chi phí quản lý, giảm hiệu quả, hiệu lực của bộ và quản lý.

Vấn đề đặt ra hiện nay là cần các giải pháp cải cách quyết liệt để tái cơ cấu bộ máy Chính phủ, bộ máy các bộ, cơ quan ngang bộ đúng quan điểm tinh gọn, hiệu lực, hiệu

quả. Theo đó, tập trung xây dựng chính phủ kiến tạo, phát triển, liêm chính, hành động, phục vụ nhân dân. Tiếp tục thực hiện nhất quán và nâng cao hiệu quả mô hình bộ quản lý đa ngành, đa lĩnh vực, điều chỉnh hợp lý ngành, lĩnh vực quản lý giữa các bộ để xác định hợp lý số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ. Nghiên cứu hợp nhất một số bộ có chức năng gần nhau, đối tượng và phạm vi quản lý liên quan với nhau để khắc phục tình trạng chồng chéo, chống chéo hoặc bỏ trống trong quản lý nhà nước nhưng phải đảm bảo sự liên thông, đồng bộ, thống nhất của bộ máy Chính phủ.

- Đổi mới việc sắp xếp, tái cấu trúc tổ chức bên trong của bộ, cơ quan ngang bộ theo hướng tinh gọn, giảm cấp trung gian. Trên tinh thần đó, xác định rõ tiêu chí thành lập phòng, vụ, cục, tổng cục, tạo khung tổ chức thống nhất, đồng bộ giữa các bộ, cơ quan ngang bộ.

- Nghiên cứu, thay đổi quan niệm và nhận thức để có cách tiếp cận mới về cơ quan thuộc Chính phủ theo hướng là các cơ quan do Chính phủ thành lập để tổ chức thi hành pháp luật và kiểm soát thi hành pháp luật trong các lĩnh vực đặc thù, có sự giao thoa giữa các bộ, ngành. Các cơ quan thuộc Chính phủ dạng này không có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, nhưng có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính, tiến hành các hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp, đảm bảo kỷ luật, kỷ cương trong các lĩnh vực được phân công./.

Ghi chú:

(1),(4) Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 và thành tựu lập pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, Nxb CTQG-ST, H.2016, tr.388-394.

(2),(5) Nhà nước kiến tạo phát triển. Lý luận, thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam, Nxb Lý luận chính trị, H.2017.

(3),(6) Tọa đàm kinh tế 2017 và sinh khí mới từ Chính phủ kiến tạo, Thời báo kinh tế Việt Nam ngày 12/01/2017.